

УДК 346.9; 346.546

Шкляр С. В.

ДО ПИТАННЯ РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

У статті досліджено окремі питання повноважень Антимонопольного комітету України (АМКУ), зокрема запропоновано зміни до законодавства, якими передбачено уточнення нині наявних повноважень; характер взаємовідносин між АМКУ та суб'єктами господарювання; питання підтримання балансу між публічно-правовими та приватно-правовими інтересами.

Ключові слова: Антимонопольний комітет України, антимонопольне право, повноваження АМКУ.

Актуальність теми полягає у необхідності забезпечення балансу між приватноправовими та публічно-правовими інтересами при здійсненні державного регулювання конкуренції.

Важливе теоретичне та практичне значення має дослідження проблематики ролі органів Антимонопольного комітету України в системі державних органів та взаємовідносин цих органів із суб'єктами господарювання.

Питання, пов'язані з повноваженнями Антимонопольного комітету України при взаємовідносинах з суб'єктами господарювання досліджували зокрема такі вчені та юристи: О. М. Вінник, О. О. Бакалінська, В. П. Дахно, О. І. Завада, Н. О. Саніахметова, В. С. Щербина, В. К. Мамутов, О. І. Мельниченко, О. В. Безух, О. О. Плетньова, В. В. Борденюк, В. Е. Беляневич.

Вступ

Захист конкуренції є основоположним та конституційно закріпленим принципом забезпечення свободи підприємницької діяльності в Україні. Реалізація цього принципу здійснюється завдяки Антимонопольному комітету України, який забезпечує ефективне функціонування системи правових норм, що встановлюють основні засади захисту конкуренції та антимонопольного регулювання, тобто законодавства про захист економічної конкуренції.

Як зазначає С. С. Валітов, у механізмі правового регулювання конкуренції формою реалізації права є правозастосовна діяльність антимонопольних органів, яка являє собою систему різного роду дій основного та допоміжного характеру, при цьому її суттю є розробка та реалізація організаційно-правових заходів із метою державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції [1].

Реалізуючи державну конкурентну політику, Антимонопольний комітет, що має особливий статус у системі органів державної влади, постій-

но взаємодіє як з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, так і з суб'єктами господарювання. При цьому відносини, що виникають між АМКУ та суб'єктами господарювання, мають господарсько-правовий характер, оскільки вони є предметом регулювання господарського законодавства, у тому числі й Господарського кодексу України, і відтак – господарськими [2].

На думку М. Єсенбаєва, державне регулювання конкурентних відносин має бути в економіці тільки там, де це необхідно й доцільно, але в жодному випадку не може підміняти конкурентне середовище, а наявність державного регулювання в економіці не зменшує можливостей самого ринку, а зводиться до становлення «правил поведінки» усіма суб'єктами ринку [3, с. 21].

Забезпечення оптимального балансу публічно-правових та приватноправових інтересів при взаємодії АМКУ із суб'єктами господарювання є ключовим завданням при реалізації Комітетом його повноважень та передумовою дотримання господарсько-правового порядку.

Беручи до уваги особливу роль антимонопольного регулювання в розвитку конкуренції, зокрема забезпечення ефективного функціонування ринкової економіки та розвитку свободи підприємницької діяльності, слід приділити увагу законодавчим спробам розширити повноваження АМКУ.

Так, останні роки характеризуються збільшенням кількості порушень щодо суб'єктів господарювання справ та підвищенням сум накладених Комітетом штрафів. У 2009 році АМКУ було накладено найбільші штрафні санкції в історії України в розмірі 265 млн грн у резонансній справі про зловживання монопольним становищем на ринку реалізації авіаційного пального [4]. Найбільшим штрафом у 2010 році став штраф у розмірі 3 млн грн у справі про антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господа-

рювання на ринку скрапленого газу [5]. І хоча наступні після 2009-го роки і не відзначились такими резонансними штрафами, проте тенденції щодо накладення значних штрафів збереглися і у 2010 та у 2011 роках та, скоріш за все, спостерігатимуться і у 2012 році.

При цьому, незважаючи на кількість та розмір накладених штрафів, існує значна проблема із їх фактичним стягненням до державного бюджету.

За період з 2003 по 2011 рік Антимонопольним комітетом України прийнято 36 рішень, якими накладено штрафи на загальну суму 485 178 801 гривень, з якої до Державного бюджету України сплачено лише 20 700 000 гривень, що становить 4,3 відсотки від загальної суми [5]. Суб'єкти господарювання, щодо яких порушено провадження у справах про антимонопольні правопорушення, практикують виведення усіх своїх активів на пов'язані з ними структури, в тому числі й кошти на банківських рахунках, ще на стадії розслідування справи антимонопольним органом, а також на стадії оскарження рішення АМКУ в судовому порядку. Таким чином, порушник має змогу ще до прийняття рішення Комітетом перевести кошти, на які можна накласти стягнення, на інших афілійованих із ним суб'єктів господарювання, що унеможливорює стягнення штрафу до державного бюджету. Поширеною є ситуація, коли вже накладені штрафи фактично не можуть бути стягнуті з порушника антимонопольного законодавства через брак коштів і майна в порушника, за рахунок яких можна погасити штраф.

Враховуючи зокрема і наведені обставини, за останній рік було розроблено низку проектів змін до Закону України «Про захист економічної конкуренції», якими пропонується розширити повноваження АМКУ. Так, у серпні 2011 було опубліковано розроблений Комітетом проект закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення сплати штрафів, накладених рішеннями органів Антимонопольного комітету України» [6], яким має надати Комітету повноваження *на накладення арешту на рахунки відповідача, з метою забезпечення виконання рішення про накладення штрафу*.

Таким чином, у разі прийняття вказаного законопроекту, Комітет буде уповноважений приймати рішення про накладення арешту на рахунки відповідача (суб'єкта господарювання, щодо якого проводиться розслідування про порушення законодавства про захист економічної конкуренції) ще до того, як останнього буде визнано винним у вчиненні правопорушення. При цьому саме антимонопольні порушення завдають значної економічної шкоди не лише окремим суб'єктам господарювання, а й економіці в цілому.

Тож, на нашу думку, є всі істотні підстави для розширення повноважень АМКУ та надання права забезпечувати виконання накладених у майбутньому штрафів. Проте в цьому випадку існують питання, на які необхідно звернути увагу у разі прийняття відповідних змін з метою дотримання балансу між приватними та публічними інтересами.

Як свідчить судова практика щодо вирішення питань про вжиття запобіжних заходів, накладення арешту на рахунки суб'єктів господарювання з метою забезпечення виконання рішення про накладення штрафу, має здійснюватись як винятковий запобіжний захід, лише у випадку, коли є вагомі підстави вважати, що у протилежному випадку рішення про накладення штрафу не буде виконано.

Накладення арешту на рахунки підприємств може завдати значних матеріальних збитків суб'єктам господарювання, зважаючи на значний розмір максимально можливих штрафів, що стане ключовим фактором при визначенні суми грошових коштів, на які накладатимуть арешт.

Таким чином, враховуючи тривалість розгляду справ АМКУ, а також тривалість перегляду й перевірки рішень Комітету та їх оскарження в судовому порядку, суб'єкт господарювання ризикує зазнати значних матеріальних збитків, у зв'язку із неможливістю користуватися своїми активами, в тому числі через неможливість виконати низку зобов'язань перед контрагентами. При цьому у деяких випадках розмір таких збитків може перевищувати розмір мінімальної межі штрафу за відповідні порушення, проте такі збитки, зважаючи на судову практику, в реальності буде важко відшкодувати в судовому порядку та стягнути з АМКУ у разі доведення незаконності рішення АМКУ про накладення арешту на грошові кошти суб'єкта господарювання.

Саме тому, у випадку прийняття зазначених змін, видається доцільним розробити підзаконний нормативний акт, який встановлюватиме порядок накладення арешту Комітетом, згідно з яким таке повноваження буде заходом, що застосовуватиметься як виняток і лише за умови існування об'єктивних підстав вважати, що рішення в подальшому неможливо буде виконати.

Інший законопроект, № 9508, було внесено на розгляд Верховної Ради України в листопаді 2011 року [7]. Проектом закону пропонується надати АМКУ *право доступу на підприємства, вилучення документів і опечатування приміщень*, що стане належним інструментом для проведення розслідувань картелів та інших антимонопольних зловживань. Такі повноваження, що пропонується надати АМКУ, сьогодні мають

багато антимонопольних органів інших держав, зокрема європейських. Проте питанням при цьому залишається те, чи не знівелюється сама суть та роль Комітету і чи не призведе посилення повноважень АМКУ до того, що відносини між ним та суб'єктами господарювання перетворяться із господарсько-організаційних на владно-підпорядковані.

Щодо проблем, які виникають у взаємовідносинах АМКУ та суб'єктів господарювання, то слід приділити увагу можливості оскарження розпорядження АМКУ про початок розгляду справи. Так, хоча законодавством не закріплено неможливості оскарження розпорядження АМКУ про початок розгляду справи щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції, фактично його скасування в судовому порядку є безперспективним. Судова практика свідчить, що суди не визнають, що таке розпорядження порушує права чи інтереси позивача. Це також підтверджує практика Вищого господарського суду та Вищого адміністративного суду і Постанова Пленуму Вищого господарського суду № 15. Видається, що така ситуація деякою мірою нівелює принцип загальності сторін розслідування та права відповідача в антимонопольному розслідуванні на судовий захист.

Повертаючись до повноважень АМКУ, слід звернути увагу на положення ст. 253 Господарського кодексу України, згідно з якою Комітет має право стягнути прибуток (дохід), незаконно одержаний суб'єктами підприємницької діяльності в результаті вчинення таких порушень, як зловживання монополією становищем, узгоджені дії та недобросовісна конкуренція, за рішенням суду до державного бюджету України [8].

Нині ця норма фактично не застосовується, через низку об'єктивних причин. Так, вилучення незаконно отриманого прибутку є, власне, конфіскацією майна, тож застосування цієї санкції є можливим лише за рішенням суду. Проте питання про те, хто повинен подавати такий позов і на якій стадії розгляду справи щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції, залишаються неврегульованими.

Видається, що саме Антимонопольний комітет України як зацікавлена особа повинен подавати позов про стягнення прибутку (доходу), одержаного в результаті порушення антимонопольного законодавства.

Повноваження звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами у зв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції закріплено і в ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [9]. Проте, оскільки АМКУ діє на основі імперативного методу регулювання, а відповідні повноваження на звернення до суду для застосування санкцій до порушника конкурентного законодавства у порядку ст. 253 ГК України прямо не передбачені нормативними актами, реалізація вказаної норми є дещо утрудненою.

Висновок

Видається, що запропоновані зміни до антимонопольного законодавства, якими мають розширити повноваження Антимонопольного комітету, є очікуваними та необхідними для здійснення АМКУ його функцій, в тому числі реалізації державної конкурентної політики та розвитку конкурентного середовища.

Однак слід зазначити, що неможливо чітко передбачити в законах усі аспекти здійснення Комітетом його повноважень, зважаючи на динамічність економічних процесів. Таким чином, роз'яснення та врегулювання проблемних питань, що виникають у правозастосовній практиці Комітету, в підзаконних нормативних актах видається оптимальним способом належного забезпечення реалізації функцій АМКУ. Роз'яснювальна робота АМКУ в частині кваліфікації та запобігання антимонопольних порушень, відповідальності, що загрожує суб'єктам господарювання в результаті таких порушень, правил проведення перевірок органами Антимонопольного комітету, меж повноважень посадових осіб Комітету та прав і обов'язків суб'єктів господарювання, на нашу думку, також сприяла б розвитку свободи підприємницької діяльності, захисту конкуренції та зростанню рівня довіри до державних органів.

Список літератури

1. Валітов С. С. Правовое регулирование конкуренции Украины : монографія / С. С. Валітов ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2009. – 307 с.
2. Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 15 від 26.12.2011 «Про деякі питання застосування конкурентного законодавства». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.
3. Єсенбаєв М. Баланс державного і ринкового регулювання повинен забезпечуватись за рахунок ефективної антимонопольної політики / М. Єсенбаєв // Вісник Антимонопольного комітету України. – 2010. – № 4 (39). – С. 64.
4. Звіт Антимонопольного комітету України за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.amcu.gov.ua. – Назва з екрана.
5. Звіт Антимонопольного комітету України за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.amcu.gov.ua. – Назва з екрана.
6. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення сплати штрафів, накладених рішенням».

- нями органів Антимонопольного комітету України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.w1.c1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.
7. Проект Закону № 9508 про внесення змін до Закону «Про захист економічної конкуренції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.w1.c1.rada.gov.ua. – Назва з екрана.
8. Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.
9. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua. – Назва з екрана.

S. Shklyar

TO THE QUESTION OF POWERS ENHANCEMENT OF ANTIMONOPOLY COMMITTEE OF UKRAINE

In this article the author analyses the separate questions of the powers of Antimonopoly Committee of Ukraine, in particular proposed legislation changes, which are aimed to clarify current powers of antitrust authorities; character of relationship between AMCU and legal entities; the question of balance between public and private interests.

Keywords: Antimonopoly Committee of Ukraine, antitrust law, powers of AMCU.

Матеріал надійшов 22.08.2012

УДК 342.9:340.12:316.32

Стовпець О. В.

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Статтю присвячено дослідженню юридичних та філософсько-правових проблем реалізації державної політики в інтересах розвитку інформаційного суспільства.

Ключові слова: інформація, інформаційне суспільство, державна інформаційна політика, право, національна інформаційна безпека.

Постановка проблеми. Актуальність обраної проблематики зумовлено тим, що, незважаючи на стрімку трансформацію всіх сфер суспільного життя внаслідок так званого інформаційного імперативу, сьогодні в Україні ані держава, ані комерційний сектор економіки, здається, повною мірою ще не визначили своїх стратегічних цілей інформаційної політики. Проте в умовах інтенсивного становлення та розвитку «інформаційного суспільства» така невизначеність загрожує нам залишитися на узбіччі світового прогресу. Навіть ті вітчизняні концепції та програми, що нині існують, орієнтовані на вирішення низки, хоча і важливих, але приватних завдань інформатизації, натомість розбудова інформаційного суспільства вимагає створення системної державної політичної стратегії інформаційного роз-

витку, яка базувалася б на категоріях національних інтересів, плюралізму, свободи та відкритості, й одночасно – не нехтувала би інтересами національної безпеки в її інформаційному сегменті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне осмислення (як у правовому, так і в соціально-філософському ракурсі) суперечливих моментів у реалізації державної політики щодо регулювання інформаційних процесів у суспільстві, як бачиться, містять праці різних дослідників. Піонерами в цій галузі по праву вважаються О. Тофлер [1], М. Кастельс [2], Г. Клівленд [3] та ін. Серед вітчизняних науковців, у чиїх роботах висвітлюються різні проблеми української інформаційної політики, слід відзначити І. Арістову [4], Б. Кормича [6], В. Ліпка-